

Anna Diawoł-Sitko

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**EWOLUCJA POŁUDNIOWEGO WYMIARU
EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZTWA
PO ARABSKIEJ WIOŚNIE**

Wprowadzenie

Od kilku lat w państwach południowego sąsiedztwa Europy zachodzą istotne zmiany. Protesty obywateli, które rozpoczęły się w Tunezji z końcem 2010 r., dotknęły wszystkie państwa w regionie, wpływając na ich społeczno-polityczną sytuację oraz miejsce w systemie stosunków międzynarodowych, a także warunkując drogę rozwoju na kolejne lata. Wydarzenia Arabskiej Wiosny przyniosły nie tylko szansę na modernizację poszczególnych państw, ale również destabilizację regionu, która wpływa negatywnie na procesy transformacji w zakresie społecznym, ekonomicznym i politycznym. W praktyce w większości państw skutkowały one jedynie zmianą władzy, lecz jednocześnie ujawniły się spory społeczno-polityczne i religijne, które przez lata pozostawały poza oficjalnym dyskursem politycznym¹. Sytuacja ta nie pozostała bez wpływu na Unię Europejską, najbliższego sąsiada świata arabskiego, który od początku funkcjonowania rozwija współpracę z południowymi i wschodnimi państwami Morza Śródziemnego. Region śródziemnomorski stanowi miejsce szczególnej uwagi Unii Europejskiej przede wszystkim

¹ L. Khatib, *Political Participation and Democratic Transition in the Arab World*, „Journal of International Law” 2013, Vol. 34, No. 2, s. 316.

ze względu na wspólną historię, bliskość geograficzną, a co za tym idzie – wyzwania związane z migracją, terroryzmem, przestępczością zorganizowaną, różnicami kulturowymi oraz zależnościami ekonomicznymi. Z pewnością wydarzenia z początku 2011 r. te problemy i wyzwania wzmocniły. Pojawiły się również nowe, mające różnorodny wymiar, w zależności m.in. od położenia geograficznego poszczególnych państw, ich zasobów naturalnych, zdolności militarnych, stanu bezpieczeństwa wewnętrznego oraz miejsca i znaczenia w środowisku międzynarodowym. Najważniejsze oscylują wokół spraw związanych z bezpieczeństwem Europy, w tym silną presją migracyjną, nowymi konfliktami w najbliższym sąsiedztwie, eskalacją przemocy, aktywizacją radykalnych ugrupowań, zagrożeniem terrorystycznym. Zmianie uległ także układ na Bliskim Wschodzie, pojawiły się nowe podmioty zainteresowane Afryką Północną i Bliskim Wschodem; aktywizacji ulegli również tradycyjni gracze.

Założenia polityki sąsiedztwa Unii Europejskiej w latach 2004–2011

Arabska Wiosna stała się punktem wyjścia dla procesu reformy istniejących instrumentów współpracy eurośródziemnomorskiej, gdzie Unia próbuje dostosować politykę do skomplikowanej i wciąż niepewnej sytuacji w regionie². Od 1995 r. Unia Europejska stworzyła cały szereg instrumentów i programów dedykowanych państwom śródziemnomorskim, z których najważniejsze to Partnerstwo Eurośródziemnomorskie (wdrażane od 2008 r. w ramach Unii dla Śródziemnomorza) oraz Europejska Polityka Sąsiedztwa³. Choć różne pod względem struktury i zakresu podmiotowego, wszystkie miały na celu stabilizację i rozwój gospodarczy regionu przy jednoczesnej promocji modelu państwa liberalno-demokratycznego na wzór europejski w państwach partnerskich⁴. Polityka sąsiedztwa została uruchomiona w 2004 r., opierając się na komunikacie *Szersza Europa – Sąsiedztwo: nowe ramy stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami*, przyjęty przez

² N. Koenig, *Taking the ENP Beyond the Conception-Performance Gap*, „Jacques Delors Institute: Policy Paper”, 22.03.2012, s. 4–6; <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/enpstrategicorientation-koenig-jdib-mar16.pdf> [dostęp: 10.08.2018].

³ Państwa śródziemnomorskie objęte inicjatywami Unii Europejskiej: Algieria, Egipt, Maroko, Liban, Libia (jako obserwator), Syria, Jordania, Autonomia Palestyńska, Izrael. Turcja uczestniczyła w Partnerstwie Eurośródziemnomorskim od 1995 r., a w 2008 r. została zaproszona do udziału w Unii dla Śródziemnomorza.

⁴ M. Emerson, *Making Sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean*, „CEPS Policy Brief” 2008, No. 155; A. Amato, *The EU and a New Mediterranean policy*, [w:] *The Mediterranean as a New Center for Europe*, „ISIG Journal” 2008, Vol. XVII, No. 3–4, s. 129–137; *idem*, *Rise and Decline of the European Neighborhood Policy*, „Panorama Med.” 2008, s. 153–157; <http://www.iemed.org/anuari/2008/aarticles/EN153.pdf> [dostęp: 10.06.2018].

Komisję Europejską rok wcześniej⁵. Europejska Polityka Sąsiedztwa to w głównej mierze struktura współpracy dwustronnej, skierowana do południowych i wschodnich sąsiadów Unii. Oparta na doświadczeniach procesu akcesyjnego, zaoferowała partnerom stopniowy dostęp do jednolitego rynku wewnętrznego, wzmocnioną wymianę handlową, współpracę w zakresie legalnej migracji i zwalczania zagrożeń bezpieczeństwa oraz współpracę w dziedzinie edukacji i kultury. Równocześnie Unia Europejska położyła nacisk na reformy demokratyczne i wzmocnienie przestrzegania praw człowieka. Konkretnie zobowiązania i programy reform zostały ujęte w planach działania zawieranych z państwami partnerskim, które miały odzwierciedlać zróżnicowane podejście do sąsiadów i brać pod uwagę ich interesy, możliwości oraz oczekiwania⁶. Bardziej zaawansowanym we współpracy państwom miała być przyznawana większa pomoc finansowa z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa⁷. UE ustanowiła szereg instrumentów i programów w obrębie EPS w celu promowania zrównoważonego rozwoju i wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu w ramach dwustronnych stosunków z państwami objętymi EPS.

Polityka sąsiedztwa w latach 2011–2014

Powstania arabskie postawiły logikę i skuteczność polityki sąsiedztwa pod znakiem zapytania. UE zaangażowała się w proces autorefleksji i samokrytycyzmu. Komisarz ds. Rozszerzenia i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Stefan Füle przyznał, że UE i jej państwa członkowskie przyjęły błędne założenie, iż reżimy autorytarne są gwarancją stabilności w regionie⁸. Reforma polityki sąsiedztwa została wprowadzona Komunikatem Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 25 maja 2011 r. jako *Nowe odpowiedzi na zmiany sąsiedztwa*⁹. Nowa oferta unij-

⁵ *Szersza Europa – Sąsiedztwo: nowe ramy stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami*, Bruksela. 11.03.2003, COM(2003)0104. Państwa południowego sąsiedztwa objęte EPS: Algieria, Egipt, Maroko, Liban, Syria, Jordania, Autonomia Palestyńska, Izrael. Program EPS nie jest dostępny dla Turcji z uwagi na negocjacje akcesyjne. Libia, ze względu na specyficzną sytuację, pozostała poza ramami polityki sąsiedztwa.

⁶ Zob. P.J. Borkowski, *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2009; J. Perelin, *The ENP in Interinstitutional Competition. An Instrument of Leadership for the Commission*, [w:] *Europe's Near Abroad: Promises and Prospects of the EU's Neighborhood Policy*, eds. D. Mahncke, S. Gstöhl, Brussels 2008.

⁷ N. Koenig, *Taking the ENP Beyond the Conception-Performance Gap*, „Jacques Delors Institute: Policy Paper”, 22.03.2016, s. 4–6; <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/enpstrategicorientation-koenig-jdib-mar16.pdf> [dostęp: 10.08.2018].

⁸ *Commissioner Füle Speech to the European Parliament*, 28.02.2011; <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/130&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> [dostęp: 10.08.2018].

⁹ A. de Vasconcelos, *Tunisia: A Chance for Democracy*, „ISS Analysis. European Union Institute for Security Studies”, January 2011, s. 2; <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Tu->

na dotyczyła zarówno zwiększenia środków finansowych, rozbudowy istniejących programów oraz uruchomienia nowych inicjatywy w oparciu o zasadę 3M (*more*) – więcej środków finansowych, większy dostęp do rynku (propozycja pogłębionych umów o wolnym handlu – DCFTAs) oraz więcej mobilności (propozycje partnerstwa na rzecz mobilności)¹⁰. Podkreślono konieczność dostosowanie polityki unijnej do aspiracji każdego z partnerów, do uwarunkowań, możliwości i specyfiki lokalnej w oparciu o formułę „więcej za więcej” – państwom partnerskim miało być przyznane większe wsparcie ze strony UE, w zależności od postępów w budowaniu i umacnianiu głębokiej demokracji oraz stopnia poszanowania praworządności. W dokumencie położono nacisk na wspieranie społeczeństwa obywatelskiego. W tym celu powołano nowe instrumenty: Fundusz Społeczeństwa Obywatelskiego i Europejską Fundację na Rzecz Demokracji, pod względem formalnym niezależną od struktur unijnych. W celu realizacji założeń i wsparcia partnerów został utworzony nowy instrument finansowy na lata 2014–2020 z budżetem 15,43 mld euro. Europejski Instrument Finansowy finansuje politykę sąsiedztwa według następującego podziału środków: 80% na realizację planów działania, 15% na współpracę regionalną oraz 5% na współpracę transgraniczną¹¹.

Wart podkreślenia jest fakt, że UE wybrała politykę sąsiedztwa jako podstawę współpracy z państwami śródziemnomorskimi po Arabskiej Wiośnie. Nathalie Tocci wskazuje kilka kwestii, które wpłynęły na tę decyzję. Jednym z głównych czynników odnoszących się do racjonalności wyboru EPS jako głównego instrumentu współpracy jest charakter zmian, jakie dokonały się w państwach południowego sąsiedztwa. W tym zakresie EPS, zaprogramowana jako bilateralna oferta oparta na indywidualnie negocjowanych planach działania, wydawała się najodpowiedniejsza. Ponadto, jak podkreśla Tocci, na początku 2011 r. nowe wytyczne, będące efektem trwającego od 2010 r. przeglądu EPS związanego z wejściem w życie Traktatu lizbońskiego, były niemal gotowe. Pod względem szybkości reakcji i racjonalności biurokratycznej polityka sąsiedztwa wydawała się najodpowiedniejsza; wpłynęła również na relatywny sukces unijnej odpowiedzi, jeśli wziąć pod uwagę fakt, że już w maju 2011 r. dokument strategiczny został podany do publicznej wiadomości¹². Kolejną sprawą jest pozycja Komisji Europejskiej, która wzięła

nisia – A chance for democracy.pdf [dostęp: 10.08.2018]; zob. też: R. Youngs, *The EU and the Arab Spring: from Munificence to Geo-Strategy*, „Fride. Policy Brief” 2011, No. 100, s. 1–6; R.G. Whitman, A.E. Juncos, *The Arab Spring, the Eurozone Crisis and the Neighbourhood: A Region in Flux*, „Journal of Common Market Studies” 2012, Vol. 50, s. 150–151.

¹⁰ Zob. J. Zając, *Unia Europejska wobec Bliskiego Wschodu po Arabskiej Wiośnie*, „Kra-kowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 1: *Arabska Wiosna rok później*, s. 317–330.

¹¹ S. Biscop, *Mediterranean Mayhem: Lessons for European Crisis Management?*, [w:] *An Arab Springboard for EU Foreign Policy*, eds. S. Biscop, R. Baulfor, M. Emerson, Brussels 2012, s. 77; R. Balfour, *Changes and Continuities in EU–Mediterranean Relations after the Arab Spring*, [w:] *An Arab Springboard for EU Foreign Policy*, op. cit., s. 27–34.

¹² N. Tocci, *The European Union and the Arab Spring: A (Missed?) Opportunity to Revamp the European Neighbourhood Policy*, „EuroMesco Brief” 2011, No. 2, s. 1–4.

na siebie odpowiedzialność za relacje z partnerami. EPS to inicjatywa przygotowana i monitorowana przez Komisję; większość wcześniejszych inicjatyw unijnych wobec południowych sąsiadów było wynikiem propozycji Francji, Hiszpanii oraz Włoch¹³. W 2011 r. to właśnie ci członkowie Unii zostali najmocniej dotknięci kryzysem gospodarczym w Europie, a ich możliwość odgrywania kluczowej roli na arenie międzynarodowej zdecydowanie się zmniejszyła¹⁴.

Propozycje polityki sąsiedztwa przedstawione w 2011 r. spotkały się z krytyką, dotyczącą m.in. nieuwzględniania lokalnych właściwości państw partnerskich, marginalizacji współpracy między- i wewnątrzregionalnej, braku nowej strategii, nieliczenia się z ograniczeniami kompetencyjnymi Unii Europejskiej oraz zbyt niskiego poziomu atrakcyjności, który nie zachęca odbiorców do podjęcia kompleksowych reform¹⁵. Rewizja EPS w 2011 r. nie była radykalnym odejściem od zasad EPS, ale raczej ponowną ich analizą, będącą konsekwencją Arabskiej Wiosny¹⁶. Należy też pamiętać, że w 2011 r. głównym celem była pomoc w procesie transformacji, której przyświecała nadzieja na demokratyzację. Już wkrótce okazało się, że zamiast demokratyzacji Arabska Wiosna wygenerowała niestabilność, konflikty zbrojne i niekontrolowany przepływ migrantów do państw europejskich. Demokratyczne i gospodarcze aspiracje rozwojowe państw regionu wspierane przez Unię Europejską zeszyły na dalszy plan, a kwestie bezpieczeństwa zdominowały debatę na temat sąsiedztwa Europy. W tym skomplikowanym i złożonym środowisku bezpieczeństwa unijna oferta okazała się nietrafna¹⁷.

Szczegółnej krytyce poddano podejście *więcej za więcej*. Koncepcja warunkowości odgrywa ważną rolę w polityce zagranicznej UE¹⁸. Karen Smith definiuje to pojęcie poprzez wskazanie, że państwo lub organizacja międzynarodowa oferuje partnerom korzyści wynikające z wypełniania przez nich określonych warunków dotyczących ochrony praw człowieka i wprowadzenia demokracji. Pozytywny

¹³ E. Barbé, A. Herranz Surrallés, *Analysing Differentiation and Convergence in Euro-Mediterranean Relations*, [w:] *The Challenge of Differentiation in Euro-Mediterranean Relations: Flexible Regional Cooperation or Fragmentation*, eds. E. Barbé, A. Herranz-Surrallés, New York 2013, s. 13–17.

¹⁴ N. Tocci, *The European Union and the Arab Spring*, *op. cit.*, s. 3–4; zob. też: L. Boumghar, *L'Union pour la Méditerranée: Un Cadre Approprié pour une Ambition Mesurée*, „EuroMescos Brief” 2013, No. 52, s. 3–15; R. Aliboni, *EU Multilateral Relations with Southern Partners: Reflection on Future Prospects*, „EU ISS Opinion” 2012, No. 2; P. Morillas, *From Policies to Politics: The European Union as an International Mediator in the Mediterranean*, „EuroMescos Paper” 2015, No. 23, s. 32.

¹⁵ T. Behr, *After the Revolution: The EU and the Arab Transition*, „Policy Paper: Notre Europe” 2012, No. 54, s. 13.

¹⁶ M. Comelli, *Potential and Limits of EU Policies in the Neighbourhood*, „Jacques Delors Institute: Policy Paper”, 19.02.2013, s. 3–4; <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/euneighbourhoodpolicy-comelli-ne-jdi-feb13.pdf> [dostęp: 25.08.2018].

¹⁷ C. Gunay, *Reality Check: Why the EU Needs to Rethink Its Neighbourhood Policy*, „EuroMescos Papers” 2016, No. 29, s. 10–13.

¹⁸ Zob. E. Fierro, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Hague 2003, s. 93–131.

aspekt tej koncepcji odnosi się do obietnicy zwiększonej współpracy, a co za tym idzie: wsparcia finansowego, natomiast negatywny – do ograniczenia lub zawieszenia obiecaney pomocy i wynikających z niej profitów¹⁹. Rosa Balfour podkreśla, iż warunkowość odnosi się do unijnej zdolności określania potrzeb i priorytetów współpracy, a dotyczy relacji między zachętami ekonomicznymi i żądaniami politycznymi stawianymi partnerom przez Unię; ma też związek z atrakcyjnością i wiarygodnością Unii na arenie międzynarodowej²⁰. Warunkowość, jak akcentuje Smith, stała się jedną z najbardziej problematycznych zasad polityki unijnej. Stawianie demokracji i praw człowieka w jednym rzędzie nie jest do końca uzasadnione, gdyż ta pierwsza odnosi się do procedur, druga do wartości, prócz tego wątpliwości budzi ocena wypełniania warunków: w jakim stopniu powinny być spełnione oraz jak ocenić sytuację, gdy określone reformy zostaną wprowadzone jedynie w kilku zdefiniowanych obszarach²¹. W dokumentach programowych polityki sąsiedztwa z 2011 r. pomoc UE dla partnerów uzależniona została od następujących warunków: cykliczne przeprowadzanie wolnych wyborów, swoboda stowarzyszeń, wolność słowa i prasy, walka z korupcją, niezależność sądownictwa, reforma policji i armii. Wsparcie miało zostać dostosowane do potrzeb każdego państwa, w oparciu o ocenę postępów w budowie demokracji²². Balfour wskazuje jednak, że problemem stało się ustalenie, które państwa powinny być cenione za reformy, a którym powinno się dostęp do oferty unijnej ograniczać. W szczególności: kto jest uprawniony do dokonania tej oceny? Czy południowi sąsiedzi są gotowi na następny etap współpracy i czy są w stanie zaakceptować warunki zewnętrznej pomocy finansowej?²³ Społeczeństwa Afryki Północnej i Błiskiego Wschodu w dużej mierze są konserwatywne i inaczej odnoszą się do relacji między religią a polityką niż państwa europejskie. Każde europejskie państwo może w tej kwestii przyjmować własne wartości. Polityka UE powinna być zgodna z lokalnymi aspiracjami, a nie je definiować. Ponadto atrakcyjność UE i jej wpływ znacznie się różnią w poszczególnych państwach. Unia założyła, że rządy państw partnerskich są zainteresowane europejskim modelem rozwoju i unijnym wsparciem²⁴. Warunko-

¹⁹ K. Smith, *The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?*, „European Foreign Affairs Review” 1997, Vol. 3, No. 2, s. 253–255.

²⁰ R. Balfour, *EU Conditionality after the Arab Spring*, „EuroMesco Paper” 2012, No. 16, s. 15–16.

²¹ K. Smith, *The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries*, *op. cit.*, s. 256.

²² R. Balfour, *EU Conditionality after the Arab Spring*, *op. cit.*, s. 16, Ch. Thépaut, *Can the EU Pressure Dictators? Reforming ENP Conditionality after the Arab Spring*, „EU Diplomacy Paper” 2011, No. 6, s. 6; http://aei.pitt.edu/33451/1/EDP_6_2011_Thépaut%5B1%5D.pdf [dostęp: 20.08.2018]; zob. też: *The EU and Its Neighbor. Values Versus Security in European Foreign Policy*, eds. G. Noutcheva, K. Pomorska, G. Bosse, Manchester 2013.

²³ R. Balfour, *EU Conditionality after the Arab Spring*, *op. cit.*, s. 18–24.

²⁴ S. Blockmans, *The ENP and 'More for More' Conditionality: Plus Que Ça Change*, [w:] *The European Union's Relations with the Southern-Mediterranean in the Aftermath of the Arab Spring*, eds. G. Fernández Arribas, K. Pieters, T. Takács, Hague 2013, s. 53–60.

wość, oparta na eurocentrycznej koncepcji współpracy w zderzeniu z erozją pozycji przetargowej Unii, będącą skutkiem jej problemów wewnętrznych, nie okazała dotychczas się skuteczna. Unia Europejska nie jest jedynym aktorem zdolnym do pomocy finansowej, nie jest również najbardziej atrakcyjnym²⁵. Narzucanie europejskich warunków współpracy, państwom o odmiennych systemach społeczno-politycznych wymaga ich gruntownej zmiany, na co po drugiej stronie Morza Śródziemnego nigdy nie było zgody²⁶. Ponadto wsparciu praw człowieka i demokracji towarzyszy promocja liberalnej gospodarki rynkowej oraz przekonanie, że liberalizacja gospodarek państw autorytarnych i ich integracja z gospodarką światową utoruje drogę demokratyzacji²⁷. Wydarzenia w Egipcie i Tunezji pokazały, że nie ma żadnej pozytywnej korelacji pomiędzy liberalizacją gospodarczą, wzrostem gospodarczym, ograniczeniem ubóstwa i demokratyzacją. Reżimy autorytarne na całym świecie dostosowały się do wymagań otwartego rynku, pozostając przy tym głównym źródłem władzy²⁸.

Wiarygodność zobowiązania UE do promowania „głębokiej demokracji” po Arabskiej Wiośnie stała się wątpliwa z uwagi na kontynuowanie współpracy z Algierią i brak zdecydowanej reakcji na przypadki łamania praw człowieka w Maroku. Europa również „nie ukarała” Egiptu za siłowe odsunięcie od władzy prezydenta wybranego w wyborach demokratycznych, a oficjalne wypowiedzi, odnoszące się do wydarzeń z Egiptu z połowy 2013 r., były bardzo powściągliwe. W tym kontekście po raz kolejny straciła na znaczeniu polityka warunkowości, mająca być podstawą współpracy w polityce sąsiedztwa po 2011 r. Po raz kolejny też deklarowane cele współpracy i unijne zaangażowanie kontrastowały z rzeczywistymi działaniami Unii Europejskiej²⁹. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy szukać w rzeczywistych celach Unii Europejskiej w regionie Morza Śródziemnego, zdominowanych przez strategiczne priorytety bezpieczeństwa, kontrolę migracji, walkę z terroryzmem i współpracę w sektorze energetycznym³⁰, co zmniejszyło nacisk na reformy demokratyczne, tym samym usuwając warunkowość z agendy instrumentów unijnych³¹. Rosa Balfour wskazuje, że sprzężenie kwestii demokracji

²⁵ P. Morillas, E. Soler, *The EU and the Arab Spring, One Year After. A vive from the North*, „EuroMesco Brief” 2012, No. 39, s. 3–4; https://www.iemed.org/observatori-en/arees-danalisi/arxiu-adjusts/copy_of_focus-en/85-Morillas.pdf [dostęp: 20.07.2018].

²⁶ Ch. Thépaut, *Can the EU Pressure Dictators?*, *op. cit.*, s. 20–25; R. Balfour, *EU Conditionality after the Arab Spring*, *op. cit.*, s. 23–25.

²⁷ F. Gómez Isa, E. Muñoz Nugal, *EU Promotion of Deep Democracy in the Southern Mediterranean: A Missed Opportunity?*, European Commission, November 2016, s. 1–15; <http://www.fp7-frame.eu/wp-content/uploads/2017/03/Deliverable-12.4.pdf> [dostęp: 20.07.2018].

²⁸ C. Gunay, *Reality Check: Why the EU Needs to Rethink its Neighbourhood Policy*, *op. cit.*, s. 20–22.

²⁹ Ch. Thépaut, *Can the EU Pressure Dictators?*, *op. cit.*, s. 6.

³⁰ R. Balfour, *EU Conditionality after the Arab Spring*, *op. cit.*, s. 17.

³¹ Zob. *The EU and its Neighbor. Values Versus Security in European Foreign Policy*, *op. cit.*

z bezpieczeństwem stało się problematyczne w ochronie tej pierwszej³². Unia przez lata była zakładnikiem własnych interesów, które uniemożliwiały postawienie na pierwszym miejscu demokracji jako warunku wzajemnej współpracy³³.

Rewizja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w 2015 roku

Kolejna zmiana polityki sąsiedztwa dokonała się w 2015 r. 18 listopada Federica Mogherini, Wysoka Przedstawicielka UE i Wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej, oraz Johannes Hahn, Komisarz UE ds. Polityki Sąsiedztwa, przedstawili komunikat *Rewizja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*³⁴. Dokument został przygotowany na bazie wyników procesu konsultacji społecznych, w ramach których zebrano ponad 250 odpowiedzi od państw członkowskich, rządów partnerskich, instytucji UE, organizacji międzynarodowych, społeczeństw obywatelskich, przedsiębiorstw, ośrodków analitycznych, ośrodków akademickich.

Dokument definiuje priorytetowe obszary interwencji unijnej, które dotyczą stabilizacji sąsiedztwa, w tym reform sektora bezpieczeństwa i wdrożenia instrumentów zapobiegania konfliktom, ochrony oraz zarządzania granicami oraz walki z terroryzmem i radykalizacją, wykorzystując przy tym środki Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa³⁵. Przegląd polityki sąsiedztwa charakteryzuje się bardziej pragmatycznym i realistycznym podejściem do partnerów, ale także do instytucji unijnych, uznając tym samym ograniczenia UE w zakresie polityki zagranicznej i wpływu na państwa sąsiedzkie. EPS nie może rozwiązać wszystkich problemów w regionie – ma tworzyć warunki sprzyjające pozytywnemu rozwojowi, a najważniejszym wyzwaniem na kolejne lata jest stabilizacja. Wdrażania założeń ma odbywać się według czterech zasad. Pierwszą jest tradycyjne zróżnicowanie zgodnie z odmiennymi ambicjami partnerów i ich możliwościami, uwzględniające ich konkretną sytuację³⁶. Druga dotyczy wzmoczonej wzajemnej odpowie-

³² R. Balfour, *Human Rights and Democracy in EU Foreign Policy: The Cases of Ukraine and Egypt*, New York 2012, s. 28; por. J.P. Cassarino, *Reversing Hierarchy of Priorities in EU Mediterranean Relation*, [w:] *The European Union and the Arab Spring: Promoting Democracy and Human Rights*, ed. J. Peters, Maryland 2013, s. 5–15.

³³ T. Hollis, *No Friend of Democratization: Europe's Role in the Genesis of the 'Arab Spring'*, „International Affairs” 2012, Vol. 88, No. 1; s. 94, A.K. Jonasson, *The EU's Democracy Promotion and the Mediterranean Neighbours: Orientation Ownership and Dialogue in Jordan and Turkey*, New York 2013, s. 182–190.

³⁴ ENP Review: *Stronger Partnerships for a Stronger Neighbourhood*, European Commission, Brussels, 18.10.2015; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6121_en.htm [dostęp: 20.08.2018].

³⁵ *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Review of The European Neighbourhood Policy*, European Commission, Brussels, 18.11.2015; http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf [dostęp: 20.08.2018].

³⁶ T. Schumacher, *Back to the Future: The 'New' ENP towards the Southern Neighbourhood and the End of Ambition*, „College of Europe Policy Brief, January” 2016, No. 1, s. 1–4; <https://>

działności. Wskazuje się tutaj na konieczność głębszego zaangażowania państw członkowskich poprzez wzmocnienie roli Rady oraz potrzebę rozwiązania problemów związanych z brakiem spójności między EPS a inicjatywami krajowymi³⁷. Trzecia zasada wzywa do ściślejszego i bardziej odpowiedniego ukierunkowania. Proponuje się tutaj, oprócz planów działania, nowe dokumenty określające pakiet zadań dla danego partnera, który nie chce rozwijać współpracy na bazie planów: Priorytety Partnerstwa lub zaktualizowane Agendy Stowarzyszeniowe oraz nowy sposób raportowania i monitorowania polityki sąsiedztwa³⁸, zarazem odchodzi się od rocznych sprawozdań na rzecz raportów dostosowanych do kalendarza działań poszczególnych partnerów. Sprawozdania tworzone będą przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych i Komisję Europejską w porozumieniu z Radą Stowarzyszenia. Oprócz raportów dotyczących poszczególnych państw, powstawać będą regularne raporty tematyczne, monitorujące rozwój współpracy w sąsiedztwie w poszczególnych dziedzinach³⁹. Czwarte motto polityki sąsiedztwa dotyczy elastyczności w korzystaniu z dostępnych instrumentów i zasobów EPS⁴⁰, dotyczącej form współpracy oraz finansowania. Przykładowo dla państw, które nie chcą strefy wolnego handlu, Unia będzie negocjować inne porozumienia, również pozwalające na swobodny przepływ produktów przemysłowych⁴¹.

Przegląd wprowadza opcję ustanowienia ram tematycznych, w obrębie których współpracować będą zainteresowane państwa członkowskie UE i państwa sąsiedzkie; dopuszcza się także udział państw trzecich oraz organizacji z sektora prywatnego i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Ramy tematyczne dotyczą wyzwań ponadnarodowych, ze szczególnym uwzględnieniem migracji, energii i bezpieczeństwa. Podobnie prawa człowieka i demokracja stały się tematem dialogu politycznego z partnerami, rozpatrywanym we „wzajemnie uzgodnionych formatach”⁴². Współpraca w zakresie bezpieczeństwa i migracji odnosi się głównie do wytycznych lub działań w zakresie innych polityk dotychczas prowadzonych poza oficjalnym dyskursem polityki sąsiedztwa. Przegląd z 2015 r. zwraca uwagę na konieczność większej koordynacji polityki i działań, które dotyczą

www.coleurope.eu/system/tdf/research-paper/schumacher_cepob_1-16.pdf?file=1&type=node&id=27371&force= [dostęp: 12.08.2018].

³⁷ N. Koenig, *Taking the ENP Beyond the Conception-Performance Gap*, *op. cit.*, s. 8–10.

³⁸ *Ibidem*, s. 11–12.

³⁹ S. Blockmans, *The Obsolescence of the European Neighbourhood Policy*, CEPS, Brussels 2017, s. 17–25.

⁴⁰ *Idem*, *The 2015 ENP Review: A Policy in Suspended Animation*, „CEPS Commentary”, 1.12.2015, s. 1–2.

⁴¹ E. Fabry, N. Martin, L. Vincent, *The EU and its Neighbourhood: How to Stabilise the Ring of Fire?*, „Jacques Delors Institute: Synthesis”, 1.12.2017; <http://www.institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/theeuanditsneighbourhood-vincentmartinfabry-synthesis-nov17.pdf?pdf=ok> [dostęp: 12.08.2018].

⁴² C. Gunay, *Reality Check: Why the EU Needs to Rethink its Neighbourhood Policy*, *op. cit.*, s. 22–28.

państw sąsiedzkich⁴³, np. ramy polityczne dialogu i współpracy w zakresie migracji z państwami spoza UE zostały przedstawione w komunikacie w sprawie nowego kształtu partnerstwa z państwami trzecimi, przyjętym w czerwcu 2016 r.⁴⁴ UE zaproponowała ustanowienie dialogów dotyczących migracji, mobilności i bezpieczeństwa z południowymi państwami śródziemnomorskimi, powiązanymi z celami Europejskiego programu w zakresie migracji z 2015 r. oraz partnerstwami na rzecz mobilności, a także innymi umowami dotyczącymi zarządzania przepływem osób. Nowe podejście do kwestii bezpieczeństwa, odzwierciedlone w przeglądzie EPS z 2015 r., otwiera szeroką gamę nowych obszarów współpracy w ramach EPS, w tym dotyczących zapobiegania konfliktom, zarządzania kryzysowego i reformy sektora bezpieczeństwa, walki z terroryzmem i przeciwdziałania radykalizacji. W tym kontekście wskazuje się także na konieczność – obok dwustronnych kontaktów w ramach EPS – wzmocnienia współpracy regionalnej prowadzonej w ramach wielostronnych inicjatyw, m.in. Unii dla Śródziemnomorza, Dialogu 5+5 oraz partnerstwa z Ligą Państw Arabskich⁴⁵.

Przy pracach nad rewizją polityki sąsiedztwa wzięto pod uwagę założenia Globalnej Strategii, przyjętej w 2016 r. Najważniejszą wprowadzoną nowością jest przejście od „skutecznego multilateralizmu” do „pryncypialnego pragmatyzmu” w polityce zagranicznej Unii. Głównym celem wskazanym w Strategii jest stabilizacja sąsiedztwa UE, gdyż to bezpieczeństwo jest warunkiem wstępnym rozwoju gospodarczego w perspektywie średnio- i długoterminowej⁴⁶. Przegląd polityki sąsiedztwa 2015 r. jest odzwierciedleniem nowego podejścia do polityki międzynarodowej wyrażonego w Strategii. W maju 2017 r. Komisja Europejska wydała kolejny raport dotyczący polityki sąsiedztwa, w którym podsumowała proces wdrażania nowych założeń opartych na zróżnicowaniu, współwłasności i elastyczności. W raporcie wskazano, iż zakończył się częściowo proces uzgadniania nowych dokumentów: Priorytety Partnerstwa z Libanem i Jordanią zostały przyjęte pod koniec 2016 r. w celu m.in. pomocy obu państwom w radzeniu sobie z napływem uchodźców z Syrii – wzajemne zobowiązania w tej sprawie zostały

⁴³ *Revised European Neighbourhood Policy: Supporting Stabilisation, Resilience, Security*, European Commission [press release], Brussels, 18.05.2017; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1334_en.htm [dostęp 12.08.2018].

⁴⁴ *Joint Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, and the European Investment Bank, on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration*, European Commission, Strasbourg, 7.06.2016; [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0385/COM_COM\(2016\)0385_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0385/COM_COM(2016)0385_EN.pdf) [dostęp: 20.08.2018].

⁴⁵ *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Review of The European Neighbourhood Policy*, *op. cit.*, s. 19.

⁴⁶ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, June 2016, s. 35; https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf [dostęp: 11.07.2018].

uzgodnione i dołączone do Priorytetów Partnerstwa. Na nowo rozpoczęto dialog z Algierią i Egiptem: Priorytety Partnerstwa z Algierią zostały przyjęte w marcu 2017 r., a projekt Priorytetów Partnerstwa z Egiptem został tymczasowo uzgodniony w grudniu 2016 r. Te bilateralne dokumenty, odzwierciedlające wspólne priorytety polityczne, stanowiły podstawę do przyjęcia nowych programów pomocy dwustronnej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa na lata 2017–2020 dla państw, które nie uzgodniły nowych planów działania⁴⁷.

Europejska Polityka Sąsiedztwa – nowa koncepcja współpracy

Prowadzony od 2015 r. proces zmian polityki sąsiedztwa jest wyrazem szerokiego konsensusu w instytucjach UE i w państwach członkowskich, dotyczącego konieczności dostosowania strategii współpracy z sąsiadami Unii Europejskiej, na wschodniej oraz południowej flance, do rzeczywistych wyzwań, a także do możliwości państw partnerskich. Warto zwrócić uwagę, że po raz pierwszy od zainicjowania polityki sąsiedztwa unijni dyplomaci nie tylko odnieśli się do reformy instrumentów i sektorów wsparcia, ale też do samych założeń, na których oparto EPS, jawnie wskazując wady tej polityki⁴⁸.

Warto zwrócić uwagę, że w 2011 r. kluczowymi zasadami polityki sąsiedztwa były głęboka i trwała demokracja oraz polityka warunkowości, w 2015 r. stabilizacja i oparty na interesach pragmatyzm, a znakiem rozpoznawczym stały się różnicowanie i większa wzajemna własność⁴⁹. Zróżnicowanie od samego początku było kluczową cechą EPS. Różnicowanie, jak wskazują Esther Barbé i Anna Herranz Surrallés, odnosi się do kilku kategorii: geograficznych, sektorowych i normatywnych. Pierwsze definiowane jest poprzez odniesienie do położenia geograficznego, np. różnicowanie państw partnerskich w ramach umów stowarzyszeniowych czy też planów działania oraz różnicowanie geograficzne niekoniecznie oparte na dwustronnych relacjach, jak to ma miejsce w Dialogu 5+5. Sektorowe – zależne od danej dziedziny współpracy, przykładem może być oferta kompleksowych stref wolnego handlu czy partnerstw na rzecz mobilności skierowana do Egiptu, Jordanii, Maroka i Tunezji lub negocjacje w sprawie zawarcie umowy ramowej z Marokiem w sprawie jej uczestnictwa w misjach WPBiO. Z kolei normatywne różnicowanie odnosi się do zestawu specyficznych warunków i norm, które part-

⁴⁷ *Joint Report to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Report on the Implementation of the European Neighbourhood Policy Review*, European Commission, Brussels, 18.05.2017; https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2_en_act_part1_v9_3.pdf [dostęp: 20.08.2018].

⁴⁸ D. Melyantsou, *Renewed EU Neighbourhood Policy: Old Methods for Stability*, BISS BLITZ, 13.12.2015, s. 1–4.

⁴⁹ E. Lannon, *The Mediterranean in the EU's 2016 Global Strategy: Connecting the Mediterranean, the Middle East and Africa*, [w:] *IEMed Mediterranean Yearbook*, ed. S. Florensa, Barcelona 2017, s. 213–216.

nerzy muszą spełnić lub wdrożyć w określonych obszarach⁵⁰. Obecnie – 15 lat po zainicjowaniu EPS – stosunki z sąsiadami są mocno zróżnicowane. Pierwsza grupa państw polityki sąsiedztwa obejmuje liderów, którzy dążą do ściślejszego powiązania politycznego i gospodarczego z UE; do tej grupy należą Tunezja i Maroko: otrzymując największe wsparcie finansowe, mają najbardziej zaawansowaną współpracę handlową i gospodarczą, posiadają zaawansowany status, a także sukcesywnie uzgadniają nowe plany działania⁵¹. Druga grupa obejmuje Jordanię oraz Liban, państwa, które nie są jeszcze tak ściśle powiązane z UE, ale mają ustrukturyzowane stosunki dwustronne oparte na umowach stowarzyszeniowych (podpisanych w ramach Procesu Barcelońskiego) oraz Priorytetach Partnerstwa⁵². Stosunki między UE a Autonomią Palestyńską są również wyjątkowe, ze względu na naturę kontrahenta⁵³. Trzecia grupa obejmuje Algierię i Egipt, które w dużej mierze pozostały na marginesie EPS i których stosunki dwustronne będą musiały zostać wprowadzone na nowe tory, co dzieje się od zainicjowania rewizji polityki sąsiedztwa w 2015 r.⁵⁴ Od 2011 r. odnotowano pozytywne zmiany w nastawieniu Algierii do unijnych propozycji, jednak chęć zacieśnienia współpracy podyktowana jest raczej chęcią pozyskania sojuszników w Europie wobec niepewnej sytuacji w regionie niż wyborem europejskiego modelu reform⁵⁵. Współpraca z Egiptem stanowi jedno z największych wyzwań dla Unii, jednak pomimo usilnych starań europejska oferta nie została w większości zaakceptowana przez prezydenta Abd al-Fattaha as-Sisiego, który nie poszukuje w Europie strategicznych sojuszy. Czwarta grupa to państwa takie jak Syria i Libia, które obecnie znajdują się poza głównym nurtem polityki sąsiedztwa z uwagi na swą sytuację wewnętrzną.

Zmiana założeń polityki sąsiedztwa wskazana w 2015 i 2017 r. jest wynikiem akceptacji rzeczywistości w sąsiedztwie⁵⁶. W tym kontekście pojawia się

⁵⁰ E. Barbé, A.H. Surrallés, *Analysing Differentiation and Convergence in Euro-Mediterranean Relations*, *op. cit.*, s. 13–17.

⁵¹ C. Alcidi, *Trade and Investment in the Mediterranean: Country and Regional Perspectives*, „EMNES Studies” 2017, No. 2, s. 11–36; http://emnes.org/wp-content/uploads/2017/11/emnes_study_002-trade-and-investment-in-the-mediterranean-country-and-regional-perspectives.pdf [dostęp: 10.08.2018].

⁵² S. Poli, *The European Neighbourhood Policy: Differentiation without Political Conditionality*, „Yearbook of Polish European Studies” 2015, Vol. 18, s. 155.

⁵³ *The 2015 Review of the European Neighbourhood Policy: Civil Society Perspectives on the Implementation of the Security Dimension*, Civil Society Dialogue Network Policy Meeting, European Commission, 31.01.2017, s. 2–10; http://eplo.org/wp-content/uploads/2015/01/CSDN-Policy-Meeting_ENP-Security-Dimension_Report.pdf [dostęp: 10.08.2018].

⁵⁴ A.A. Ghafar, *Toward a Recalibration of EU-North Africa Relations*, Brookings Institution 2017; https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/05/paper_toward-a-recalibration_english_web_final3.pdf [dostęp: 25.08.2018].

⁵⁵ Zob. F. Ghilès, *How Will Algeria Reinvent Itself?*, „CIDOB: Notes Internacionales” 2013, No. 74; J. Solana, *Peril and Promise in Algeria*, „Project Syndicate”, 25.02.2016.

⁵⁶ H. Kostanyan, *Assessing European Neighbourhood Policy. Perspectives from the Literature*, Brussels 2017, s. 8–12, 26–30.

pytanie, czy UE jest i nadal chce być autonomicznym aktorem polityki zagranicznej w południowym sąsiedztwie, gdyż akceptując rzeczywistości, akceptuje współpracę z reżimami niedemokratycznymi⁵⁷. Jak podkreśla Peter Seeberg, podejście takie kwestionuje dotychczasowy „porządek normatywny” promowany przez Unię w regionie oraz zasadność prowadzenia polityki z partnerami śródziemnomorskimi w formule polityki sąsiedztwa⁵⁸. Zwłaszcza iż sama koncepcja sąsiedztwa uległa również zmianie. W latach 90. Unia promowała koncepcję regionu eurośródziemnomorskiego obejmującego państwa Procesu Barcelońskiego oraz Śródziemnomorze. Od przyjęcia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w 2004 r. Unia posługiwała się także terminem „południowe sąsiedztwo” / „południowi sąsiedzi”, a od czasu Arabskiej Wiosny koncepcja objęła także Afrykę Subsaharyjską oraz region Sahelu⁵⁹. Globalna Strategia z 2016 r. stosuje szeroką definicję południowego sąsiedztwa, zwracając uwagę na konieczność prowadzenia specjalnych relacji z otaczającymi regionami na wschodzie i południu⁶⁰, uwzględniającą nie tylko tradycyjnych sąsiadów Europy (członków EPS), ale także region Afryki i Błędny Wschód⁶¹. Luis Simón i Vivien Pertusot wskazują, iż zgodnie z aktualnymi dyrektywami unijnymi tzw. Południe można podzielić na siedem głównych regionów geopolitycznych: Afryka Zachodnia i Zatoka Gwinejska, Sahel, Afryka Północna, Lewant, Mezopotamia, korytarz Morza Czerwonego i Morza Arabskiego oraz państwa Zatoki Perskiej i Półwyspu Arabskiego⁶². Taka definicja nie odpowiada tradycyjnemu pojęciu obszaru południowego sąsiedztwa czy też państw śródziemnomorskich. Południowe sąsiedztwo Europy stało się różnorodne i niestabilne⁶³. W tym kontekście, jak dodaje Steven Blockmans, Europejska Polityka Sąsiedztwa dotyczy sztucznie wykreowanej grupy sąsiadów, których łączy jedynie geograficzna bliskość Unii Europejskiej⁶⁴. Rodzi się więc

⁵⁷ T. Schumacher, *Back to the Future*, *op. cit.*, s. 3–4.

⁵⁸ P. Seeberg, *Partnership and Security – Towards European Neighbourhood Policy 2.0*, „Center for Mellemøstudier: News Analysis”, December 2015, s. 1–5; <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/towards-enp-20.pdf> [dostęp: 3.09.2018].

⁵⁹ M. Cebeci, T. Schumacher, *The EU's Constructions of the Mediterranean (2003–2017)*, „MedReset Working Papers” 2017, No. 3, s. 7; http://www.academia.edu/33490596/The_EU_s_Constructions_of_the_Mediterranean_2003-2017_-_MEDRESET_Working_Papers_No._3_April_2017 [dostęp: 8.08.2018].

⁶⁰ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, *op. cit.*, s. 28.

⁶¹ M. Cebeci, T. Schumacher, *The EU's Constructions of the Mediterranean (2003–2017)*, *op. cit.*, s. 10–30.

⁶² L. Simón, V. Pertusot, *Making sense of Europe's Southern Neighbourhood: Main Geopolitical and Security Parameters*, „Elcano Royal Institute: ARI” 2017, No. 10, s. 1–7; https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/making_sense_europe_southern_neighbourhood_simon_pertusot.pdf [dostęp: 8.08.2018].

⁶³ *The EU Neighbourhood in Shambles Some. Recommendations for a New European Neighbourhood Strategy*, Gütersloh 2015, s. 4–16; https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/The_EU_neighbourhood_in_shambles.pdf [dostęp: 3.09.2018].

⁶⁴ S. Blockmans, *The Obsolescence of the European Neighbourhood Policy*, *op. cit.*, s. 25.

pytanie, czy jesteśmy świadkami końca koncepcji polityka śródziemnomorskiej oraz partnerów z Południa⁶⁵. Münevver Cebeci i Tobias Schumacher podkreślają, iż 15 lat temu sąsiedzi Europy na wschodzie i południu byli postrzegani głównie jako bufor chroniący Unię przed zagrożeniami zewnętrznymi. Obecnie Unia przyznaje, że zagrożenie pochodzi z najbliższej okolicy⁶⁶.

Podsumowanie

W 2015 i 2017 r. zapowiedziano początek nowej ery współpracy z partnerami z Południa oraz odejście od poprzednich rozbieżności między deklarowanymi celami a ich realizacją w praktyce. Założone cele i zadania a także instrumenty nie są jednak nowe: obowiązują w polityce sąsiedztwa od 2004 r. Zmiana dotyczy tego, w jaki sposób Europa kształtuje ich wykorzystanie. Krytyka polityki sąsiedztwa, przedstawiana przez większość badaczy, opiera się na zarzucie braku ogólnej długoterminowej strategii – Unia jedynie próbuje dostosować już istniejące instrumenty. Doświadczenia współpracy pokazują również, że polityka Unii Europejskiej to przede wszystkim wypadkowa interesów poszczególnych państw członkowskich, i trudno w tej kwestii spodziewać się zmiany. W tym kontekście można zadać pytanie, co kryje się pod pojęciem „wzajemnej odpowiedzialności”. Zmiany polityki sąsiedztwa odzwierciedlają próbę dostosowania unijnej oferty do możliwości poszczególnych państw. Biorąc pod uwagę większą różnorodność w regionie, Unia chce się skupić na bilateralnych relacjach, opracowując specyficzne zasady i warunki współpracy dla poszczególnych państw. Podczas rewizji EPS nie udało się jednak rozwiązać podstawowych kwestii, np. jak wpływać na państwa niechętnie instytucjonalizacji stosunków z UE. Współpraca z Europą to dla państw takich jak Egipt przede wszystkim szansa na dodatkowe źródła finansowania, możliwości inwestycyjne oraz otwarty rynek pracy, a nie dzielenie wspólnego modelu rozwoju⁶⁷.

Europejska Polityka Sąsiedztwa w dużej mierze zainspirowana była procesem akcesyjnym, toteż wykorzystywała oparte na nim instrumenty: przede wszystkim zakładała eksport zasad i standardów zachodniej demokracji (co znalazło odzwierciedlenie w polityce warunkowości) oraz – że model rozwoju państw Europy Środkowo-Wschodniej sprawdzi się w państwach o odrębnych tradycjach politycznych i kulturowych. Komunikat z listopada 2015 r. częściowo przyznaje, że założenia te okazały się błędne, jako niedostosowane do kontekstu gospodarczego, społecznego i politycznego państw partnerskich. W praktyce

⁶⁵ E. Lannon, *The Mediterranean in the EU's 2016 Global Strategy*, op. cit., s. 215.

⁶⁶ M. Cebeci, T. Schumacher, *The EU's Constructions of the Mediterranean (2003–2017)*, op. cit., s. 7–15.

⁶⁷ R.G. Whitman, A.E. Juncos, *The Arab Spring, the Eurozone Crisis and the Neighbourhood*, op. cit., s. 153; K. Kausch, *End of the Southern Neighborhood*, „EuroMeSCo Paper” 2013, No. 18, s. 24–26.

Unia dostosowuje istniejące instrumenty współpracy, które stanowią kombinację środków możliwych tak do wykorzystania w danym czasie, jak i zaakceptowania przez państwa członkowskie. Po kilku nowych otwarciach w polityce sąsiedztwa stało się jasne, że zależy ona przede wszystkim od wewnętrznej sytuacji i problemów w regionie, a konkretne działania Unii są jedynie ich następstwem. Dotychczasowa polityka Unii była głównie reakcją na problemy państw partnerskich i miała charakter adaptacyjny. Warto zadać również pytanie, jak podkreśla Steven Blockmans, czy nadal sensowne jest mówienie o odrębnej polityce sąsiedztwa. Czy UE naprawdę potrzebuje EPS jako parasola dla swoich stosunków z sąsiadami z Południa?⁶⁸ Zmiany wprowadzane w 2015 i 2017 r. wskazują, iż UE zamierza prowadzić tradycyjną politykę zagraniczną wobec sąsiadów, tj. wdrażać zróżnicowany zestaw dwustronnych strategii, wykorzystywać tradycyjne środki dyplomatyczne i instrumenty klasycznej polityki zagranicznej, w szczególności w państwach, gdzie brak woli politycznej dla integracji⁶⁹.

The Evolution of the Southern Dimension of the European Neighborhood Policy After the Arab Spring

The evolution of the Southern dimension of the European Neighborhood Policy after the Arab Spring. The aim of the article is to analyze the evolution of the European Neighborhood Policy, in particular its Southern dimension, after the Arab Spring. Since then, the EU has changed the strategic documents of the ENP several times trying to adapt its policy to the change taking place in the region. The European Neighborhood Policy initiated in 2004 has become one of the most ambitious European Union policies towards its neighbors. Based on the experience of the accession process, it has offered an integration in almost all areas of cooperation and financial assistance. At the same time, the European Union emphasized democratic reforms and respect for human rights. The Arab uprisings put the logic and effectiveness of the neighborhood policy in question. In 2011, the process of changing policy assumptions towards partners began. This process is based on a broad consensus in the EU institutions and member states regarding the need to adjust cooperation strategies with the European Union's neighbors, to real challenges and problems, as well as partner countries' capabilities.

Key words: European Neighborhood Policy, Mediterranean policy, European Union neighborhood policy

Ewolucji południowego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa po Arabskiej Wiośnie

Celem artykułu jest analiza ewolucji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – w szczególności jej wymiaru południowego – po Arabskiej Wiośnie. Od czasu tych wydarzeń Unia kilkakrotnie zmieniała dokumenty strategiczne EPS, próbując dostosować swą politykę do zmian zachodzących w regio-

⁶⁸ S. Blockmans, *The Obsolescence of the European Neighbourhood Policy*, op. cit., s. 29–41.

⁶⁹ N. Witney, S. Dennison, *Europe's Neighbourhood: Crisis as the New Normal*, „ECFS Policy Memos” 2015, Issue 135: *European Council on Foreign Relations*, s. 2–9; https://www.files.ethz.ch/isn/192243/Europes_Neighbourhood.pdf [dostęp: 8.08.2018].

nie. Zainicjowana w 2004 r. polityka sąsiedztwa stała się jednym z najambitniejszych przedsięwzięć Unii Europejskiej wobec najbliższych sąsiadów Europy – oparta na doświadczeniach procesu akcesyjnego, zaoferowała partnerom pomoc finansową oraz integrację niemal we wszystkich obszarach współpracy. Równocześnie Unia położyła nacisk na reformy demokratyczne i przestrzeganie praw człowieka. Powstania arabskie postawiły jednak logikę i skuteczność polityki sąsiedztwa pod znakiem zapytania – w 2011 r. rozpoczął się proces zmian jej założeń, będący wyrazem konsensusu w instytucjach UE i państwach członkowskich co do konieczności dostosowania strategii współpracy z sąsiadami Unii, do rzeczywistych możliwości, wyzwań i problemów,.

Słowa kluczowe: Europejska Polityka Sąsiedztwa, polityka śródziemnomorska, polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej